الاستثمار الخاص في اليمن في ظل سياسات الإصـــلاح الاقتصـــادي
المعوقـــات -- الحوافـــز

الدكتور
عبد الله غالب المخلافي
رئيس قسم العلوم المالية والمصرفية
جامعة تعز- اليمن

مقدمـــة:

شهدت الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية توسعاً هائلاً في التدخل الحكومي في الاقتصاديات المحلية وخاصة في فترة الستينات والسبعينات ، واتسمت السياسة العامة في عدد كبير من الدول النامية بالثقة في قدرة الحكومة على القيام بدور فعال في أحداث التنمية الاقتصادية ، كما تحمل القطاع العام العبء الأكبر في عملية التنمية والنمو الاقتصادي في العديد من الدول ، وقد نجحت بعض المشروعات المملوكة للدولة في بعض الدول النامية باعتبارها مشروعات تجارية ساهمت بدور ملموس في الإيرادات العامة ألا أن إنجازات هذه المشروعات في دول اخرى لم تحقق الأهداف المرجوة حيث ظهرت بعض المشكلات المتمثلة في ارتفاع التكاليف وعدم الفاعلية في توفير السلع والخدمات الأمر الذي استلزم قيام كثير من الحكومات بالاضطلاع ببرامج لاصلاح القطاع العام .

كما تم إعادة النظر حول مدى التدخل الحكومي ، وقد ترتب على ذلك تحولات كبيرة في السنوات الأخيرة نحو إعطاء دور متزايد لاستثمارات القطاع الخاص المحلي منها والأجنبي وأخذت العلاقة بين الحكومة والقطاع الخاص تتغير تغيراً أساسيا ومتزايداً في البلدان المتقدمة والنامية على السواء وانتقل التركيز نحو الاستفادة من دور القطاع الخاص في النمو الاقتصادي . (١) يحاول هذا البحث الإجابة على سؤال هام وجوهري مضمونه :-

كيف ينظر مستثمري القطاع الخاص الى الدولة ؟ والى اي مدى تتلاءم البيئة الاقتصادية والاجتماعية القائمة مع دور الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية بما من شأنه أحداث التنمية وصناعة سياستها الاقتصادية ؟

وفي محاولة الإجابة على الأسئلة السابقة سوف نقسم البحث الى ثلاثة محاور :-

المحور الأول :- يتضمن عرضاً موجزاً عن موضوعات تخص دور الدولة المتغير في الاقتصاد ، وقيادة النشاط الاستثماري وسياسات الإصلاح الاقتصادي .

المحور الثاني :- معوقات الاستثمارات الخاصة .

المحور الثالث :- حوافز الاستثمار الخاص في اليمن متبوعاً بالخاتمة متضمنة بعض النتائج والتوصيات .

المحور الأول

١- دور الدولة المتغير في الاقتصاد :-

فيما يخص الدور المعياري للدولة في البلدان النامية ، أي مهماتها الواجبة وما ينبغي لها من أفعال ، وصف هذا الدور بأنه نسبي ومتغير مع تغير مراحل التطور التي يمر بها البلد النامي ، إذ يعتمد في كل مرحلة على أهداف تلك المرحلة ، مع التميز بين الأهداف طويلة الأمد ، ويتم تحديد الأهداف على أساس اعتبارات واقعية تتعلق بالقدرات الفعلية للحكومة وبإمكانية تطوير هذه القدرات في المستقبل . كما يتم في كل مرحلة تعريف شروط الكفاءة الخاصة بتلك المرحلة بحيث تنشا لدى الحكومة الحوافز التي تقود إلى تعظيم كفاءتها وقدراتها على بلوغ غايات المرحلة ، وتشمل تلك الشروط ليس فقط حدود التدخل الحكومي وموجباته بل أيضا شروط انتقاء موجبات التدخل بحيث يكون التدخل في مرحلة معينة بهدف الاستغناء عنه في مرحلة لاحقة .[١]

ويرى البعض أن هناك أسباباً تاريخية لاتساع دور القطاع العام في بعض الدول النامية ، ومن هذه الأسباب ما يعود إلى عهد الهيمنة الاستعمارية في تلك الأقطار وسيطرة شركات الدول الاستعمارية على الأعمال بما حال دون نشوء الاستثمار الخاص الوطني ، وحين استقلت تلك الأقطار كان ثمة احتياجات وفرص استثمارية واضحة لم يبادر القطاع الخاص إلى تلبيتها فاضطرت الحكومة إلى القيام بالمبادرات اللازمة لذلك.

٢- قيادة النشاط الاستثماري والتنموي :-

إن الأساس في النشاط الاستثماري وبالتالي التنموي هو عامل الإنتاج المعروف بـ " الريادة " ، ففي بعض البلدان نجد أن القطاع الخاص هو من المقدرة بحيث يسهل عليه القيام بمشاريع كبرى مثل إنشاء محطات الطاقة الكهربائية أو مصانع الحديد والصلب ، بينما في بلدان أخرى لا نجد أن ثمة قدرة على القيام بمشاريع بسيطة نسبيا كالغزل والنسيج ؛ ففي ليبيا بعد الاستقلال ، مثلاً لم يمكن للحكومة أن تقنع القطاع الخاص بإقامة مصنع للأسمنت واضطرت اخذ المبادرة لا قامته .

---

(١) د. أمينة زكي شبانة ، المعوقات الحالية لدور القطاع الخاص في مصر ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، العدد الثاني ، جامعة عين شمس ١٩٩٥م .ص٤٤٩ .

وفي مثل آخر من بنغلاد تبين انه لكي يمكن إنتاج الحجم المطلوب من الملبوسات - نتيجة انضمام بنغلاد إلى منظمة التجارة العالمية – فإن على صناعة النسيج أن تكون قادرة على إنتاج ألفى مليون متر من المنسوجات بحلول العام (٢٠٠٥ م) الأمر الذي يتطلب بدوره إقامة ما لا يقل عن (٢٧٥) مصنعاً للغزل و(٣٧٥) مصنعاً للنسيج بكلفة تبلغ حوالي خمسة مليارات دولار ، وعند سؤال اكثر رجال الأعمال نضوجاً وخبرة عن استطاعة القطاع الخاص هناك على القيام بذلك الحجم من المشروعات ، كانت الإجابة انه ليس باستطاعة هذا القطاع القيام بأكثر من ربع المشرعات المطلوبة .

أن الأمثلة المبينة فيما تقدم تدعو إلى الحذر الشديد من الاستسلام إلى الفكر " الأصولي " الذي يحول القطاع العام أو قوى السوق من أدوات يجوز تسخيرها لخدمة أغراض التنمية إلى آلهة متحكمة في جدول أعمال التنمية .

٣- اتساع دور الحكومة في القرن العشرين :

حبذ الاقتصاديون التقليديون ، بدءاً من آدم سميث ، أن يكون دور القطاع العام في أضيق نطاق ممكن . أو يفضلون عموماً أن يكون هذا الدور محصوراً في توفير الأشغال العامة الأساسية ، والمحافظة على النظام والقانون ، وحماية البلاد ، ويرى أنصار هذه المدرسة أن من واجب الدولة أن تضمن حقوق الملكية وحرمة العقود ، بالإضافة إلى حماية الحريات السياسية والاقتصادية التي يتمتع بها الأفراد ، ويمكن أن ينظر إلى هذه الوظائف على أنها تمثل النشاطات الأساسية للقطاع العام. (٢)

وقد شهد القرن العشرون توسعاً تدريجياً لكنه كبيراً في دور الدولة الاقتصادي وذلك استناداً إلى ارتفاع وزيادة نمو الأنفاق العام من حيث نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي. وهناك العديد من العوامل السياسية والأيديولوجية التي ساهمت في هذا النمو ، غير أننا ننحي جانباً العوامل التاريخية والسياسية (مثل الحروب ، وأزمات الكساد الشديد ، وظهور العقائد السياسية الشمولية) ، ونركز على التغيرات في المواقف السائدة تجاه ما يتوقع من الدولة أن تفعله .

وكان للفكر الكينزي دور مغاير للفكر التقليدي ، حيث كان له - أي الفكر الكينزي- اثر كبير في الضغط على الحكومات كي تسهم في المحافظة على الدخل الفردي المتاح خلال تقلبات الدورة الاقتصادية بغية تحقيق الاستقرار الاقتصادي ، وكان هذا ما يبرر برامج الأشغال العامة وتعويضات البطالة ، وتوسيع نطاق القطاع العام ، كذلك نجد أن بلداناً كثيرة قد اعتمدت برامج معاشات التقاعد في الدولة ، وقد أحدثت هذه البرامج في كثير من الأحيان تأثيرها على إعادة توزيع الدخل ، كما اعتمدت تلك البلدان أشكالاً متنوعة من المساعدة الموجهة نحو الأفراد الذين يقل دخلهم عن مستويات معينة .

---

(٢) فيتو تانزي ، دور الدولة المتغير في الاقتصاد في "دور الدولة في البيئة الاقتصادية العربية الجديدة" ،ندوة انعقدت في الكويت ٤-٥ مارس ١٩٩٧م، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي وآخرون ، ص٧٥ .

كما جرى استخدام المؤسسات العامة كوسيلة لتحقيق أقصى حد ممكن لتوفير فرص العمل للأفراد وحمايتهم من التأثر بتقلبات الدورة الاقتصادية ، وكان الهدف المنشود هو أن يشمل هيكل الاقتصاد الخصائص التي تخفف التعرض لمخاطر التقلبات ، وكان الاعتقاد أن البلدان التي يوجد فيها قطاع عام كبير هي البلدان الأقل تعرضاً لأثر تقلبات الدورة الاقتصادية ، وباختصار استخدام التفكير الكينزي لتبرير التوسع في دور القطاع العام و إدارة الدولة للنشاط الاقتصادي .

وفي الخمسينات والستينات ، وعلى الأخص في الدول النامية كان غالباً ما يفترض بأن الحكومة هي أفضل من يحكم على ما إذا كانت أي سلعة من السلع " لازمة " أو " ضرورية" أم لا ، ولذلك حل حكم الحكومة محل حكم المواطنين والسوق وبذلك يكون تصرف الحكومة تصرفاً استبدادياً .

ولقد أعطت التشريعات التشجيعية معاملة ممتازة " في مجال الضرائب وتوفير الائتمان والحصول على النقد الأجنبي " للاستثمارات التي تهدف إلى إنتاج السلع " اللازمة " أو "الضرورية" في المقابل قامت بفرض العقوبة على إنتاج السلع "غير اللازمة" أو الكماليات وحجبت عن هذا الإنتاج بعض الموارد مثل الائتمان أو النقد الأجنبي وفي كثير من البلدان قدمت حماية فعلية عالية للإنتاج المحلي من السلع " الضرورية "

إن السياسات الأبوية التي يستبدل ما يفضله صانعو السياسات بما يفضله المستهلكون ، مازلت موجودة في كثير من البلدان ، وهي قائمة على الافتراض أن الحكومة اكثر معرفة من القطاع الخاص بكيفية عمل السوق والاقتصاد أو بما يكون المواطنون في أمس الحاجة إليه .

٤-العودة إلى نظام السوق وآليات الثمن :-

شهدت السنوات الأخيرة بداية إدراك أن تزايد التدخل الحكومي في السوق صاحبه إهمال أو تقصير في الاهتمام بالأنشطة الأساسية للدولة .

وبالنظر إلى الوقت والموارد المحدودة المتاحة لصانعي السياسات الذين استحوذت على اهتمامهم و أثقلت كاهلهم المسؤوليات الكثيرة التي اضطلعوا بها ، نرى أنهم لم يتمكنوا من أن يخصصوا لتلك الأنشطة الأساسية الوقت والطاقة والاهتمام التي تتطلبها وفي بعض الأحيان تم اللجوء إلى استخدام هدف العدالة لتبرير الاستخدام غير المنتج للموارد العامة ، وكانت المحصلة النهائية حدوث تدهور كبير في نوعية الخدمات الأساسية التي تقدمها الدولة ، وهكذا كانت الدولة تقوم بالكثير فالأكثر ولكن أدائها سار من سيئ إلى أسوأ ، وكان لهذا التدهور آثار سلبية على كيفية عمل السوق الذي يعتمد على مدى إجادة الدولة لأداء أنشطتها الأساسية .

وعلى سبيل المثال كان من ضحايا ذلك التدهور في العديد من البلدان " القانون و النظام " وهما في الجوهر الصميم من الأنشطة الأساسية للدولة ، فأصبحت الجريمة من المشكلات الخطيرة بسبب تعرض خدمات الشرطة والمحاكم للتدهور و أحيطت الحقوق القانونية بعدم اليقين إلى حد كبير ، ولم يتيسر حل النزاعات على وجه السرعة لان النظام القضائي على شفا الانهيار ، وفي اغلب الحالات تعرضت القرارات القضائية لتأخير طويل (بلغ سنوات في كثير من الأحيان) وكان ينظر إليها في حالة إصدارها على أنها ذات طابع مزاجي وغير منصف وأنها لا تنفذ أو تنفذ بصورة غير عادلة .

أما الحصول على المستندات أو التصاريح الأساسية ، مثل جوازات السفر ورخص القيادة والترخيص بفتح دكان أو حانوت أو استيراد سلعة ، فيستغرق شهوراً أو يتطلب دفع " نقود التعجيل " .

ولما كانت الحكومات لا تعمل على فرض تنفيذ العقود وحماية الحقوق فإنها وزعت الشكوك و أفقدت الناس اطمئنانهم فيما يخص حقوقهم فيما يملكون ولطالما سدت الشرايين التي تعمل بها الأسواق بنوع من الكوليسترول البيروقراطي ، وحتى دفع الضرائب ظهر وكأنه مضيعة للوقت والمال ومثار للإحباط .

وفي السنوات الأخيرة تم اكتشاف أهمية " السوق " من جديد على المستوى العالمي ، أو ظهر على الأقل تقدير اكبر من جانب صانعي السياسات والجمهور للدور الذي يمكن للسوق أن تلعبه في الاقتصاد ، ونتيجة لذلك حدث تراجع بطيء ولو انه تدريجي في التدخل الحكومي وزاد الاعتماد على الدور التخصيصي للسوق ، وانتقل دور الحكومة ببطء من دور ينافس السوق إلى دور يعززها . وهكذا فقد شهد عدد متزايد من البلدان زيادة دور قوى السوق في مختلف المجالات وتضييق نطاق التدخل الحكومي بما يناظر ذلك ، وأصبح صانعوا السياسات يدركون تدريجياً أن الحكومة لا يمكنها أن تحل محل السوق ، بل يجب بدلاً من ذلك أن تتخذ ما يلزم من إجراءات لجعل السوق تعمل على نحو افضل .

ولقد كان اهتمام اليمن ـ باعتبارها من الدول النامية ـ بالتحول نحو القطاع الخاص مواكباً للاهتمام العالمي به وتلبيه لمعطيات ذاتية محلية ، وفي نفس الوقت وسيلة لإصلاح مسار وحدات القطاع العام حيث يشغل الحيز الأكبر في مجالات الإنتاج والخدمات لا تقف عند حد الصناعات الهامة ذات الطابع الاستراتيجي ، ولكنها كانت تشمل أنشطة اقتصادية يصعب تبرير قيام الدولة بها مثل تجارة التجزئة وخلافه .

وبعد ذلك جاءت السياسة الاقتصادية الجديدة التي ركزت على تثبيت أوضاع الاقتصاد وإيقاف تدهوره (STAPILIZATION) أي تخفيض العجز في الموازنة العامة والحساب الجاري لميزان المدفوعات وتخفيض معدلات التضخم من خلال السياسة المالية والنقدية بهدف الوصول إلى التوازن الاقتصادي الكلي (MACROECONOMIC) في إطار خطة

الإجراءات العاجلة وفقاً لاتفاقيات التعاون والتنسيق والمساندة الموقعة مع صندوق النقد الدولي في عام ١٩٩٥م (STAND BY ARRANGEMENT) كما تحاول السياسة الاقتصادية الجديدة الوصول إلى التوازن على المستوى الجزئي (MICROECONOMIC) في قرض الإصلاح الهيكلي (STRUCTRAL ADGUSTMENT LOAN) الموقعة بين الحكومة اليمنية والبنك الدولي بهدف تحسين كفاءة تعبئة وتخصيص الموارد مع التحول نحو استراتيجية يقودها القطاع الخاص والصادرات من خلال التأثير في القرارات الخاصة بالإنتاج والتوزيع والتجارة .. الخ .

تجدر الإشارة إلى أن الاقتصاد اليمني شانه شأن الاقتصاديات النامية التي تطبق سياسات الإصلاح الاقتصادي ، يعاني من بعض المشكلات الاقتصادية عند البدء في تطبيق استراتيجية الإصلاح الاقتصادي ، مثل ارتفاع معدلات الزيادة السكانية (٣.٧%) ، تزايد معدلات البطالة (٣٧%) من حجم القوة العاملة وسوء توزيع الدخل وهي مجموعة من المشاكل تزيد من عبء التكلفة الاجتماعية للإصلاح الاقتصادي ومن مصاعبه السياسة تبعاً لذلك .

ولا ينبغي النظر إلى هذه العوائق على انه يستحيل معها الإصلاح حيث لا بديل أمام الاقتصاد اليمني للتخلص من هذه المشاكل ألا بتحقيق معدلات نمو مرتفعة للنمو الاقتصادي مما يتطلب ضرورة خلق المناخ المناسب لجذب مدخرات القطاع الخاص المحلي والأجنبي للاستثمار في إطار الاقتصاد اليمني ، ولن يتحقق ذلك إلا في ظروف اقتصادية كلية متوازنة يطمئن فيها الاستثمار الخاص على رأس ماله وأرباحه وأنها لن تتلاشى في ظل معدلات تضخم مرتفعة وفي ظل ظروف اقتصادية جزئية أيضا يطمئن إليها المستثمرون وعلى استثماراتهم دون قيود مبالغ فيها ووفق نظام الأسعار والأجور التي تعكس القيم الحقيقة للسلع والخدمات ، أي ظل أنظمة قانونية تحمي الملكية وتكفل احترام العقود وأنظمة حكومية تتمتع بالكفاءة والاستمرار . [٣]

ولا يعني ما سبق غياب دور القطاع العام إذ أن هناك العديد من المجالات التي تتطلب ضرورة تواجده مثل قطاع النفط وأيضاً الخدمات التي لا يمكن لغير الدولة القيام بها مثل الأمن والقضاء والنظام الضريبي وتنفيذ القوانين والدفاع وغير ذلك مما لا يستطيع القطاع الخاص القيام به ، وسوف يبقى تدخل الدولة ضرورياً لتصحيح ما يعتور السوق من اختلال ، وللتعويض عن غياب السوق في بعض الحالات ، ولمعالجة الآثار المترتبة على اقتصاديات الإنتاج الخارجية ، والى جانب قيامها بالخدمات الرئيسية

(٣) د. أمينة زكي شانة ، مرجع سابق ، ص٤٥٢ .

والبنية التحتية و أدائها للمهام الأساسية المتعلقة بالاقتصاد الكلي ، فان الدولة مدعوة في الاقتصاد الحر للقيام بما يلي [٤] :

- النهوض بالمنافسة .
- السيطرة على الاحتكارات والممارسات الاحتكارية .
- حماية المستهلك .
- حماية البيئة .
- توفير شبكة كافية للأمن الاجتماعي .

٥- سياسة الإصلاح الاقتصادي في اليمن :-

في التسعينات : معطيات عديدة برزت لضرورة الإصلاح الاقتصادي تعكس في مجملها التغيرات الاقتصادية الدولية المتسارعة ، ومقتضيات بناء اقتصاد يمني قوي ، ومتطلبات المعالجة الفعالة للأزمات الاقتصادية الراهنة ، إلا أن التوترات السياسية المحلية بعد تحقيق الوحدة أدت إلى تحديد وتقيد قدرة الحكومة على الاستجابة للأوضاع والتغيرات الجديدة على الصعيد الخارجي ، وقد توج ذلك بفترة من الصراع ثم الحرب في عام ١٩٩٤م ، ونتيجة لذلك تحمل الاقتصاد أيضاً أعباء جديدة تمثلت في تكاليف إعادة البناء والإصلاح ، وبانتهاء الحرب وتصفية الوضع السياسي اصبح من الممكن للحكومة الشروع في عام ١٩٩٥م في برنامج إصلاح اقتصادي واسع النطاق .[٥]

وليس ثمة ريب أن قرار الحكومة للبدء بإصلاحات اقتصادية وانتهاج سياسات اقتصادية جديدة قد جاء وليد رغبة صادقة في علاج أزمات الاقتصاد التي تراكمت أسبابها عبر فترة نسبياً ، وتمثلت تلك الأزمات في اختلال التوازن الداخلي والخارجي ، واختلال علاقات النمو بين قطاعات الاقتصاد المختلفة ، عدم التناسب بين الادخار والاستثمار وعجز الموازنة العامة وعدم تناسب كمية النقود مع عرض السلع والخدمات، وزيادة الاستهلاك القومي من جهة وتدني حجم الناتج القومي من جهة أخرى .

وقد انقسم برنامج الإصلاح الاقتصادي في اليمن إلى ثلاث مراحل ، الأولى سميت بالمرحلة الطارئة أو مرحلة وقف التدهور وبدأت في مارس ١٩٩٥م ، والمرحلة الثانية التي سميت بمرحلة التثبيت الاقتصادي ، أما المرحلة الثالثة والأخيرة فهي مرحلة التصحيح الهيكلي المعزز وهذه المرحلة كان جدولها الزمني يبدأ في يوليو ١٩٩٧م وينتهي في يونيو ٢٠٠٠م . ولكن من الملاحظ أن المراحل الثلاث لم تتم وفقاً للجدول الزمني المرسوم .

واستمرت المشكلات التي يعاني منها الاقتصاد اليمني خلال النصف الأول من التسعينات حيث ظلت الموازنة العامة للدولة تعاني من الاختلالات الهيكلية مما أدى عجز

---

(٤) د. سيد النجار (معقب) في دور الدولة في البيئة الاقتصادية العربية الجديدة ، مرجع سابق ، ص٧٥ .

(٥) راجع في الموضوع ، د. عبد الكريم عامر ، استراتيجية الإصلاح الاقتصادي في اليمن ، مجلة الثوابت ، العدد الأول ، صنعاء ١٩٩٣ ١٢١ .

هيكلي متزايد في الموازنة العامة نتيجة للزيادة المستمرة في الاتفاق العام وقصور الإيرادات العامة عن اللحاق بهذه الزيادة ، واقترن هذا بانخفاض نسبة التمويل المحلي لهذا العجز وتكلفت مصادر التمويل الخارجي والتمويل المصرفي بتمويل باقي هذا العجز وقد ساهم انخفاض أسعار البترول في انخفاض الإيرادات العامة للدولة .(٦)

ومن ناحية أخرى تزايد معدل نمو العجز الكلي الفعلي من ١٠.٤٠% عام ١٩٩١م إلى ١٢% عام ١٩٩٢م ثم وصل إلى ١٧.٢١% عام ١٩٩٤م وذلك بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي . (٧)

٢٨

وفيما يخص مصادر التمويل المحلية لهذا العجز نجد أن مساهمتها في إجمالي العجز انخفضت من ٤٤.٢٧١ مليون ريال عام ١٩٩٤م إلى تمويل بالسالب مقداره (١٧.٨٥٨-) مليون ريال عام ١٩٩٩م ، مما تطلب ضرورة الاعتماد على المصادر الأجنبية والتمويل المصرفي في تمويل عجز الموازنة .

وإزاء هذه الأوضاع المتدنية بدأت اليمن في تطبيق سياسات الإصلاح الاقتصادي في إطار الاتفاق المبرم مع صندوق النقد الدولي في مطلع عام ١٩٩٥م حيث يقوم على بعض الأسس تمثلت في الآتي :-

- القضاء على تعدد أسعار الصرف التي وصلت إلى نحو خمسة أسعار للريال اليمني وتطبيق سعر الصرف واقعي وإنشاء السوق المصرفية الحرة .
- تطبيق سياسات نقدية ائتمانية تقييدية للحد من التوسع النقدي والاتجاه إلى تعديل أسعار الفائدة ليكون حقيقياً وموجباً .
- تطبيق سياسة مالية انكماشية للحد من العجز في ميزانية الدولة من خلال خفض الدعم السلعي والتحكم في الاتفاق الاستثماري الحكومي وزيادة الإيرادات السيادية وعلى رأسها الضرائب .

ويجدر الإشارة إلى انه يصعب عند تطبيق هذه السياسات الفصل بين الأدوات المذكورة والتي تستخدم لتحقيق أهداف الإصلاح الاقتصادي ، فيجب أن تتضمن الإجراءات التي تهدف إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي إجراءات فعالة في المجال الضريبي ، ومجال سعر الصرف ، ومجال الأجور والأسعار ومجال السياسات النقدية والمالية على السواء .

والرأي الراجح لدى خبراء المال أن الإجراءات المالية لها أهمية خاصة في تحقيق نجاح برنامج الإصلاح حيث أنها تخضع للإشراف المباشر من الدولة مما يساهم في تحقيق اكبر قدر من النجاح في مجال الإصلاح الاقتصادي من أي مجال آخر كالمجال النقدي حيث تظل درجة استجابة الاقتصاد للمؤشرات النقدية محدودة إذا ما تم مقارنتها بدرجة استجابة

(٦) وزارة المالية ، نشرة إحصائية مالية ، العدد السابع أبريل ٢٠٠٢م ص٨ الجمهورية اليمنية .

(٧) جامعة الدول العربية و آخرون ، التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، ١٩٩٦م ، القاهرة ،ص٣٠١ .

الاقتصاد للأدوات المالية . ويمكن الإشارة في هذا الخصوص الى بعض سياسات الإصلاح وكالآتي:

أولا: سياسة الإصلاح النقدي :-

فيما يتعلق بجوانب الإصلاح النقدي توخى البرنامج تحقيق الأهداف آلاتية:-

١. تغيير أولويات السياسة النقدية وتحقيق استقلاليتها وزيادة فعاليتها باتجاه تحقيق متطلبات الاستقرار النقدي من خلال السيطرة على نمو عرض النقود وتقييد حجم الائتمان المحلي للحكومة وتمويل عجز مالية الدولة من مصادر لا تضخمية (أذون الخزانة) والاعتماد على الوسائل غير المباشرة للسياسة النقدية (تحرير أسعار الفائدة ، توحيد سعر الصرف ، واستخدام نسب الاحتياطي والسيولة بصورة مرنة) في التأثير على المتغيرات الاقتصادية .
٢. إزالة الدعم للنظام المصرفي وخاصة البنوك المتخصصة بتغيير سياسات التمويل الراهنة .
٣. التصحيح الهيكلي للنظام المصرفي من خلال دعم استقلالية البنك المركزي وزيادة نطاقه الإشرافي على النظام المصرفي .

ثانياً : سياسة الإصلاح الما لي :-

تمثل سياسة الإصلاح المالي أحد البنود الرئيسية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي والتي تستهدف خفض الموازنة العامة للدولة من اجل إتاحة الفرصة لرفع معدلات الاستثمار الخاص إذ يؤدي النجاح في خفض هذا العجز إلى تقليل الاعتماد على الإصدار النقدي كوسيلة للتمويل فتقل الضغوط التضخمية وترتفع الدخول ويزداد الادخار وبالتالي الاستثمار ، كما يؤدي خفض العجز في الموازنة العامة من ناحية أخرى إلى تقليل اعتماد الحكومة على القروض الداخلية من الجهاز المصرفي لتغطية هذا العجز والذي يخفض عرض الموارد المالية المتاحة لتمويل الاستثمار الخاص ، كما يساهم خفض الإنفاق الحكومي في مجالات البنية الإنتاجية إلى إتاحة المزيد من المجالات وفرص الاستثمار للقطاع الخاص .

وفي هذا الاتجاه - أي الإصلاح المالي - فقد أصدرت الحكومة اليمنية تشريعات عدة استهدفت تأكيد اتجاه الاقتصاد نحو آليات السوق تمثلت فيما يلي :-

١. قانون ضريبة المبيعات .
٢. قانون إنشاء سوق المال .
٣. التشريعات الخاصة بتحرير التجارة الخارجية .

دور برنامج الإصلاح الاقتصادي في حل المشكلات الاقتصادية :-

شهد إنجاز المرحلة الأولى من برنامج الإصلاح الاقتصادي نجاحاً كبيراً تمثل في عدد من الظواهر الإيجابية أبرزها ما يلي :-

*** انخفاض عجز الموازنة العامة للدولة حيث كان يمثل العجز في المتوسط (١٢.٣٥%) في الفترة من ١٩٩٠-١٩٩٥م ، ويزداد الأمر سوءاً فيما لو تم احتساب متوسط عجز الموازنة العامة ابتداءً من النصف الثاني من الثمانينات وحتى نهاية النصف الأول من التسعينات ، حيث يصل العجز في المتوسط نحو ١٥% .** (٨)

وقد بدأ التحسين منذ العام ١٩٩٥م حيث سجل العجز في الموازنة اقل مستوى له (٥.٩٠%) واستمر في الانخفاض حتى وصل إلى معدل (١.٤٦%) عام ١٩٩٩م ، وبعد ذلك استطاعت السلطة المالية تحقيق فائض قدره (٥.٦١) ، (٢.٧٢) خلال عامي ٢٠٠٠، ٢٠٠١م على التوالي . (٩)

*** استقرار سعر صرف الريال اليمني حيث استطاعت السلطة النقدية الحفاظ على سعر صرف مستقر نسبياً للريال اليمني في مقابل الدولار ، خاصة في ظل السيناريوهات المرسومة من قبل صندوق النقد يتوقع انخفاض قيمة الريال اليمني إلى ضعف القيمة السائدة للريال في التسعينات .** (١٠)

*** تحرير أسعار الفائدة على الريال اليمني مما سمح بوجود أسعار حقيقية أدت إلى تفضيل الادخار بالعملة المحلية .**

*** السيطرة على معدل التضخم الذي أصاب الاقتصاد اليمني خلال الثمانينات والنصف الأول من التسعينات حيث وصل معدله إلى ٧٠% بل وصل في النصف الأول من التسعينات إلى ١٠٠% واستطاع صانع السياسة الاقتصادية الجديدة تخفيض معدل التضخم إلى اقل من ١٠% حالياً أي بعد اقل من سبع سنوات من بداية برنامج الإصلاح الاقتصادي .**

*** تحسن وضع ميزان المدفوعات : في النصف الأول من التسعينات كان ميزان المدفوعات في حالة عجز مزمن واستمر هذا العجز حتى عام ١٩٩٨م ولكن بشكل متناقص . وفي عام ١٩٩٩م حقق ميزان المدفوعات فائضاً مقداره (٢٦٨.٩) مليون دولار ثم ارتفع الفائض في الميزان في العام الثالث إلى (١٤٠٨.٣) مليون دولار واعتقد ان هذه المؤشرات اكبر دليل على صحة جسد الاقتصاد اليمني وجدوى السياسات الاقتصادية الجديدة وبرنامج الإصلاح الاقتصادي ، وعليه ينبغي الاستمرار في الإصلاحات مع تحقيق مستويات أداء عالية في**

---

(٨) عبد الله غالب المخلافي ، دور السياسات النقدية والمالية في الفجوة الادخارية في اليمن ، رسالة دكتوراه ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ،١٩٩٩م . ص١٥٣ .

(٩) وزارة المالية ، نشرة إحصائية ومالية ، مرجع سابق ، ص٨ .

(١٠) البنك المركزي اليمني ، التطورات النقدية والمصرفية، المجلد الثاني ، العدد الرابع أبريل ٢٠٠٢م، ص٢٦.

مختلف تكوينات الاقتصاد اليمني باعتبار ان السنوات الأولى للبرنامج كانت هي الأصعب من مثيلاتها في تطبيق المراحل التالية من برنامج الإصلاح الاقتصادي .

المحور الثاني

معوقات نشاط القطاع الخاص أو الاستثمار الخاص

استهدفت سياسة الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي في اليمن معالجة المشاكل الكلية للاقتصاد ، والتي من أهم ملامحها ارتفاع الأسعار ومشاكل ميزان المدفوعات،وإدخال إصلاحات هيكلية تنقل الاقتصاد إلى طريق جديد للنمو المتواصل.(١١) وقد أدت التحولات الجذرية والشجاعة في السياسات الاقتصادية التي أقدمت عليها الحكومة اليمنية في ١٩٩٥م إلى تحقيق درجة نسبية من الاستقرار الاقتصادي الكلي ، وانعكس ذلك في مستويات مقبولة لعجوزات الموازنة ومعدلات منخفضة للتضخم تتماشى مع الشركاء التجاريين ، و أوضاع ميزان المدفوعات قابلة للاستمرار ، إلا أن الأداء على مستوى النمو الاقتصادي بشكل عام مازال دون الطموحات ، خاصة في وجه المستوى المرتفع للزيادات السكانية والارتفاع في معدلات البطالة . كما أن الاقتصاد اليمني مازال معرضاً على نحو خاص للتأثر سلباً بالتقلبات في الأوضاع الاقتصادية الدولية بسبب محدودية القاعدة الإنتاجية وعدم تنويعها .

ويجدر الإشارة في هذا الصدد ، إلى أن معدلات النمو بقيت متواضعة نتيجة للاستجابة الضعيفة للعرض من جانب القطاع الخاص بسبب غياب البيئة المناسبة لتشجيع نمو هذا القطاع .

وقد أوضحت تجارب الدول الأخرى التي اتبعت طريق الإصلاح الاقتصادي ضرورة تهيئة الظروف والإجراءات الملائمة للاستثمارات الخاصة حيث أن تشجيع القطاع الخاص للمساهمة في إحداث التنمية الاقتصادية أحد المبادئ الأساسية في سياسة الإصلاح الاقتصادي ، وتتمثل هذه الإجراءات في توفير المؤسسات الاقتصادية والقانونية والاجتماعية والأمنية المناسبة بحيث تعمل المصارف والمؤسسات المالية طبقاً لإجراءات تضمن سلامتها المالية ويسود نظام قانوني يتميز ببساطة الإجراءات والحد من القيود خاصة فيما يتعلق بالبدء في الاستثمار أو الخروج منه ، وتوافر نظام ضريبي يعمل بفعالية مع تحسين جهاز الخدمة المدنية المسئول عن معظم هذه الإجراءات والتأكد من كفاءة الجهاز القضائي . (١٢)

وفيما يلي بغض المعوقات الحالية أو الراهنة لنشاط القطاع الخاص في اليمن في ظل سياسة الإصلاح الاقتصادي :-

(١٢) وزارة المالية ، نشرة إحصائية ، مرجع سابق ، ص٢٤.

١. **تعارض السياسات نتيجة عدم وضوح الرؤية الاستراتيجية :** في كثير من الحالات يتم الأخذ بسياسة اقتصادية أو تنموية دون أن ترتبط هذه السياسة أو السياسات برؤية استراتيجية اقتصادية / تنموية محدودة .

٢. **ضعف التحليل الفني والسياسي الذي يخدم صنع القرار :** حيث تواجه عملية صنع القرار بشان السياسات الاقتصادية في اغلب الدول النامية نقصاً في التحليل والدراسة الفنية التي تدعم عملية صنع القرار ، فبعض ما تحتويه الخطط التنموية بشان أهداف معينة مثل الاستثمار الخاص ، الاستثمار العام ، الإنتاج ، التصدير ، لا يسانده تحليل ودراسة متعمقة للسياسات التي تمكن من تحقيق هذه الأهداف للأدوات والوسائل التي سيتم استخدامها لتعزيزها ، كذلك تفتقد السياسات للتحليل النظامي للقوى والاعتبارات السياسية ذات الأثر في تطبيق هذه السياسات وفي نجاحها النهائي .

٣. **نقص وتضارب المعلومات :** تعاني السياسات الاقتصادية وصانع القرار الاقتصادي من نقص المعلومات اللازمة لصنع القرار المتعلق بالسياسات الاقتصادية والتنموية بشكل عام وكذلك من تضارب هذه المعلومات . فالحجم الحقيقي للكثير من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية عموماً والآثار الناجمة عنها إما غير معروف، أو تتضارب المؤشرات بشأنه ، وكذلك هناك تعارض بين المؤشرات الإحصائية التي تصدرها جهات متعددة حول نفس الظواهر ، فضلاً عن أن الكثير من المؤشرات الإحصائية يكون متاحاً بعد مدة غير وجيزه من الفترة التي تتعلق بها هذه المؤشرات .

٤. **مشكلات التنسيق :** اخطر واعقد ما يواجه السياسات الاقتصادية والتنموية الجديدة هو غياب التنسيق بين الأطراف المتعددة فيها وبين عملياتها ـ أي السياسات الاقتصادية ـ وحل التعرض والتناقض الذي ينشا خلال تنفيذها ، وتتفاقم هذه المشكلات عندما يتعلق الآمر بتنسيق سياسات تضم عمليات و أنشطة عديدة يقع بعضها داخل الأجهزة الحكومية والبعض الآخر خارجها ، بمعنى آخر ضرورة التنسيق بين المؤسسات الرسمية مع بعضها من جهة وبينها وبين مؤسسات وتكوينات القطاع الخاص من جهة أخرى .

٥. **مشكلات التنفيذ :** كثير من السياسات تتعثر وقد تنهار نتيجة المشكلات التي تصادفها خلال التنفيذ ، ويرجع ذلك في كثير من الحالات أما إلى ضعف المؤسسات القائمة بالتنفيذ و أما إلى المقاومة التي تظهر من الأجهزة المنفذة أو من الأطراف الأخرى ذات العلاقة .

٦. **الاختلال الإداري :** يرجع الاختلال الإداري إلى مشاكل عديدة بعضها ناتج عن أوضاع هيكلية لا يمكن علاجها عن طريق الإصلاح الإداري . وبعضها ناتج عن السياسات المتعلقة بالعمل الإداري وعدم كفاءة المؤسسات المناط بها تنفيذ هذه السياسات إلى جانب عدم توافر القدرة على التخطيط الاستراتيجي بعيد المدى او القدرة على تدريب العاملين وتجميع المعلومات وتبويبها و التقيم والمتابعة

٧. **المناخ الاستثماري** : يتأثر نشاط القطاع الخاص بالمناخ الاستثماري السائد في المجتمع ودرجة الثقة في جدية تطبيق سياسات الإصلاح الاقتصادي فضلاً عن مستوى الأهلية الائتمانية على المستوى العالمي ودرجة الاستقرار السياسي ، وعندما نتحدث عن المناخ الاستثماري فأننا نقصد بذلك غياب الاختلالات الإدارية والقانونية والقضائية والأمنية وسيادة أوضاع طبيعية في تلك المجالات تشكل في النهاية عامل جذب للاستثمارات الخاصة محلية كانت أو أجنبية .

٨. **حجم الاستثمارات العامة** : الرأي الراجح لدى كتاب الاستثمار والتمويل ان من اكثر العوامل تقييداً لنشاط القطاع الخاص هو حجم وطبيعة الاستثمار العام حيث ان توجيه الاستثمارات العامة لمجالات و أنشطة منافسة للقطاع الخاص يساهم في تقليص الاستثمارات الخاصة بحيث تصبح العلاقة بينهما عكسية ، ويرجع تفسير هذه الظاهرة إلى أن زيادة مشروعات القطاع العام تؤثر سلباً على حجم التمويل المتاح لمشروعات القطاع الخاص ، وعندما أخذت الدولة على عاتقها تحمل أعباء ومسؤوليات إدارة النشاط الاقتصادي ربما لم تكن مدركة الآثار المترتبة على قرار من هذا الطراز في المدى المتوسط والبعيد .

فالدولة بإدارتها للنشاط الاقتصادي قد أزاحت تماماً (CROWDING OUT) القطاع الخاص الذي كان يجب أن يمارس دوراً أساسياً في عملية التنمية الاقتصادية .

وبغياب القطاع الخاص عن دائرة الفعل الاقتصادي و إدارته للنشاط الاقتصادي نتيجة للسياسة الاقتصادية التي اتخذتها الدولة في العقود الماضية قد فوت على الاقتصاد اليمني والمجتمع اليمني دوراً اقتصادياً إنتاجيا كنا ومازلنا في أمس الحاجة له ويتمثل ذلك في الدور الاقتصادي للقطاع الخاص وجعل الدولة في النهاية هي المسؤولة الوحيدة عن تلك السياسات التي استبعدت القطاع الخاص . ألا أن الآثار في المدى الطويل كانت ولا تزال سلبية ويكفي أن نذكر مثال واحد لذلك وهو :-

أن تخلي الدولة عن مهامها الأساسية (العدل - القضاء - الأمن - الدفاع -الخدمة المدنية) وانخراطها في إدارة النشاط الاقتصادي بالإضافة إلى مجمل الأنشطة الأخرى قد خلق اختلالات في قطاعات الأمن - الدفاع - العدل و القضاء - الخدمة المدنية واختلالات اقتصادية أيضاً .

وما نلاحظه الآن من قصور في أداء القضاء والإدارة والاختلالات الأمنية ما هو ألا انعكاس لتخلي الدولة عن تلك المهام وانصرافها إلى ممارسة نشاط اقتصادي كان جديراً بالقطاع الخاص أن يقود مسيرته .

بمعنى آخر نظرا لأن الدولة في العالم النامي - واليمن جزء من هذا العالم -أدركت الفارق الكبير بينها وبين الدول المتقدمة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، من اجل ذلك

تحملت عبء التنمية الاقتصادية والاجتماعية في نفس الوقت ، ولكن في النهاية لم تفلح لا في التنمية الاقتصادية ولا في المجالات الأخرى . وربما لو كانت الدولة اهتمت بالوظائف الأساسية و أفسحت المجال أمام القطاع الخاص في ممارسة دوره الاقتصادي لكان الآمر مختلف تماماً عما هو عليه الآن .

٩. الاستثمار الخاص والسياسات المالية والنقدية :- تلعب السياسة النقدية وخاصة سعر الفائدة دور حيوي - في الأجل الطويل - في التأثير على حجم الاستثمارات الخاصة وعلى معدل النمو الاقتصادي . وتأتي السياسة المالية كأحد المحاور الرئيسية التي تستهدف السيطرة على العجز الموازنة العامة للدولة ، إلا انه ينجم بعض الآثار السلبية التي تعوق نشاط القطاع الخاص فيما يلي بعض هذه الآثار :-

أ- زيادة العبء الضريبي على المشروعات خاصة تلك التي تتخذ شكل شركات الأموال حيث يبلغ معدل الاقتطاع الضريبي لها نسبة تزيد عن ٤٠% من الأرباح الصافية في بعض السنوات الواقعة بين ١٩٩٤ – ٢٠٠١م .

ب- تعتبر ضريبة المبيعات من افضل الأدوات المالية لزيادة الإيرادات العامة إلا أنها تؤدي إلى خفض الاستثمارات الخاصة ، كما يؤدي فرض هذه الضريبة على السلع الرأسمالية إلى ارتفاع تكلفة الإنتاج وخفض السيولة لدى المشروعات الاستثمارية ، وقد يؤدي هذا إلى تعارض مع محتوى سياسة الإصلاح الاقتصادي وهو تشجيع القطاع الخاص ، كما أن فرض ضريبة المبيعات قد يؤدي إلى ارتفاع ثمن السلعة بالنسبة للمستهلك – خاصة فيما يتعلق بالسلع النهائية – مما يقلل من الطلب النهائي والذي بدوره إلى زيادة الكساد في السوق المحلي .

جـ- يعاني النظام الضريبي من جمود واختلال يتمثل في الاعتماد الشديد على مجموعة الضرائب غير المباشرة التي تتميز بارتفاع الحصيلة وسهولة الإدارة ، كما أن البطء الشديد هو السمة الغالبة في مجال إصلاح أوضاع الضرائب المباشرة والتي عادة ما تكون مؤشراً لمدى تطور البنيان الاقتصادي ، كذلك يعاني النظام الضريبي من انخفاض الوعي الضريبي ونقص المعلومات اللازمة عن الدخول الحقيقية للأفراد . [١٣]

المحور الثالث
حوافر الاستثمار الخاص في اليمن

(١٣) د. أمينة زكي شانة ، المعوقات الحالية ، مرجع سابق ، ص٤٨ .

شهد العالم مظاهر اهتمام مختلفة بعملية التحول نحو القطاع الخاص ، اتجه جزء منها نحو هذه الخبرات العملية الجديدة ، واتجه جزء آخر نحو التحليل وجمع البيانات والرصد العلمي للظاهرة .وإذا انتقلنا من هذا المستوى العالمي للظاهرة إلى المستوى المحلي داخل اليمن فانه يمكن متابعة مظاهر اهتمام مقابلة ، تؤكد أهمية الموضوع ، بمعنى آخر فان خطوات وإجراءات قد اتخذت في اليمن على مدى سنوات النصف الثاني من التسعينات واتجهت بالأساس نحو دعم القطاع الخاص والعمل على خلق كيانات اقتصادية جديدة ، وقد عكس الخطاب السياسي هذا المضمون كما عكسته الخطط الاقتصادية للدولة و أكده كلاً من الإطار القانوني والتنظيمي .[١٤]

وقد عملت الحكومة في النصف الثاني من التسعينات على تشجيع الاستثمار الخاص عن طريق دراسة بعض المشروعات والترويج لها كما عملت على استخدام حوافز الاستثمار مع بداية تطبيق سياسات الإصلاح الاقتصادي ويتضمن النظام اليمني لحوافز الاستثمار أشكال عديدة نذكر منها ما يلي :-

١. تحرير الأسعار :-

قامت اليمن بأجراء تحرير واسع لهياكل الأسعار المقيدة فيها وحررت عمليات التسويق والتوزيع وعملت على تقليص وإنهاء الدعم كما عملت على زيادة ملموسة في أسعار خدمات المرافق العامة للوصول بها إلى حدود التكلفة الاقتصادية .

٢. الإصلاحات التجارية :-

لتوفير المزيد من الحوافز وخلق البيئة المناسبة لنمو القطاعات الإنتاجية ، رافق جهود الإصلاح السعري إجراءات واسعة لتخفيف القيود وتحرير نظام التجارة الخارجية، وقد تضمنت هذه الإجراءات إزالة القيود الكمية على الواردات والصادرات وتبسيط إجراءات الاستيراد وزيادة شفافيتها وإلغائها مؤخراً وتخفيض الحدود القصوى لمعدلات التعرفة الجمركية وخفض هذه المعدلات ودرجة التفاوت بينها كما تم إلغاء نظام تحديد السلع المسموح استيرادها ، كما تم السمح بتصدير كافة أنواع السلع والمنتجات باستثناء السلع ذات القيمة الأثرية أو التاريخية .

وفي ضوء هذه الإجراءات يعتبر نظام التجارة الخارجية اليوم في اليمن خال تماماً من أي قيود كمية . وتجدر الإشارة من جانب آخر إلى انه لدعم هذه الإجراءات وتعزيز خطوات تحرير التجارة لجأت الحكومة إلى تخفيض الحد الأعلى للتعرفة الجمركية لتصل إلى ما يقارب الشركاء التجاريين والمنافسين الخارجيين .

---

(١٤) د. علي عبد العزيز سليمان ، حوافز الاستثمار الخاص في مصر ، مصر المعاصرة ، العدد٤٤٥ ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي ، القاهرة ،١٩٩٧م ، ص١١ وما بعدها.

٣.إصلاحات نظام الصرف :-

عملت الدولة على إدخال إصلاحات واسعة على نظام وسعر الصرف حيث اصبح تحديد سعر الصرف معتمداً على عوامل السوق واصبح سعر الصرف يحدد عن طريق السوق من خلال شركات الصرافة والبنوك ، و أسهمت السياسات النقدية المتبعة حدوث استقرار ملحوظ في سعر الصرف نسبة للدولار الأمريكي كما أسهمت هذه السياسة بتقليل القيود على المعاملات الجارية (قابلية تحويل العملة المحلية لأغراض المعاملات الجارية) .

٤.الإصلاح الضريبي :-

تحاول الحكومة إجراء إصلاحات واسعة على النظام الضريبي منذ العام ١٩٩٥م ونجحت إلى حد ما في إجراء بعض التعديلات على هذا النظام الضريبي وذلك بهدف زيادة مرونة وكفاءة الإيرادات الضريبية وتقليل الاعتماد على ضرائب التجارة الخارجية وتضمنت الإصلاحات الجوانب الإدارية لتحسين التحصيل وتقليل الإعفاءات مع مراعاة تخفيض الحدود المرتفعة لهذه الضرائب ومحاولة تقوية الإدارة الضريبية وتحقيق المزيد من التبسيط والشفافية في الإجراءات . (١٥)

واشتملت الإصلاحات على إصلاح هيكل الضرائب غير المباشرة بالعمل على تطبيق ضريبة القيمة المضافة . ولا تزال هذا القطاع – أي قطاع الضرائب – بحاجة إلى المزيد من الإصلاحات الجذرية والمتعلقة أساساً بهيكل النظام الضريبي وتحسين الإدارة الضريبية .

٥. تأهيل المؤسسات العامة وخصخصتها :-

أدى تعثر أداء مؤسسات القطاع العام واحتياجاته المتزايدة للدعم من الحكومة إلى ارتفاع العجز الحكومي وفاقم مشكلة المديونية والاقتراض من الجهاز المصرفي المحلي نظراً للوزن الكبير للقطاع العام . ولذلك كان من الطبيعي أن يركز الإصلاح في هذا القطاع في بدايته على إعادة تأهيل مؤسسات هذا القطاع ليأتي التفكير في تحويله للقطاع الخاص في مرحلة لاحقة ، وقد شملت إعادة التأهيل إعادة هيكلة المؤسسات من النواحي الإدارية والتشريعية وتحسين الأداء المالي من خلال تحرير أسعارها المقيدة ومعالجة ديونها تجاه الجهاز المصرفي .

وقد أعدت الحكومة برامج لخصخصة عدد من الشركات والمؤسسات العامة ويتوقع أن تشهد الأعوام القادمة البداية الحقيقية لنشاط خصخصة واسع وذلك بعد ان تم إقرار الإطار التشريعي والقانوني المناسب ، وتمهيداً لذلك أجرت السلطات تقييمات مالية لعدد من الشركات والمؤسسات المطروحة للبيع .

٦. الإصلاحات في القطاع المالي والمصرفي :-

عانى القطاع المالي والمصرفي بشكل عام العديد من اوجه الضعف والمشاكل التي حدت من قدرته على القيام بدوره التنموي المنشود متأثراً في ذلك بالإختلالات العامة في الاقتصاد ، ومن الملاحظ في هذا الصدد ضعف الوساطة المالية والدور المحدود الذي لعبه القطاع بشكل عام والجهاز المصرفي بشكل خاص ، في حشد المدخرات وتوجيهها إلى الأنشطة الاستثمارية المنتجة .

---

(١٥) صندوق النقد العربي ، دور الحكومات ألا نمائي في ظل الانفتاح الاقتصادي ، تحرير (د. علي توفيق الصادق) سلسلة بحوث ومناقشات حلقات العمل ، العدد السادس ٢-٥ مايو دمشق ٢٠٠٠م ، ص١٦١-١٧٠ .

وارتبط الضعف في الوساطة المالية بصورة رئيسية بثلاثة أمور ،

أولها : معدلات الفائدة الحقيقية السالبة التي لم تمكن الجهاز المصرفي من حشد المدخرات المحلية بالكفاءة اللازمة .

أما الأمر الثاني : فهو تراكم الديون المتعثرة في المصارف التي أخذت في ضوء ذلك ، بالأحجام عن التوسع في أنشطتها الأقراضية وحصرها في نطاق محدود وبدوره أدى هذا الأسلوب إلى تركز الائتمان في عدد محدود من العملاء وارتفاع المخاطر المرتبطة به ، ناهيك عن انتشار ظاهرة " قروض المجاملة " والتي سوف نتناولها في ورقة قادمة بأذن الله .

أما الأمر الثالث : وهو مرتبط إلى درجة كبيرة بالأمرين السابقين ،فتمثل في عدم تمكن المصارف من تطوير قدراتها الفنية وتوسع نطاق خدماتها لمواكبة التغير في طبيعة الاحتياجات التمويلية .

ومن عوامل الضعف التي اتصف بها القطاع المالي والمصرفي ، تدنى القاعدة الرأسمالية للمصارف وضعف المنافسة فيما بينها في ضوء تركز النشاط المصرفي حول عدد قليل منها ، بالإضافة إلى غياب سوق ما بين البنوك و أسواق مالية نشطة ، سواء لإصدار وتداول الأدوات النقدية قصيرة الأجل أو الأدوات التمويلية طويلة الأجل وبالتالي قلة الأدوات النقدية المتاحة للسلطات لتطوير السياسة النقدية وأسلوب أدارتها

و أدركاً للدور المحوري الذي يلعبه هذا القطاع في تعزيز النمو الاقتصادي من خلال حشد وتعبئة المدخرات وزيادة كفاءة تخصيص الموارد وتسهيل إدارة المخاطر ، فقد أولت الدولة في إطار جهودها التصحيحية اهتماماً كبيراً لهذا القطاع وسعت إلى معالجة الضعف التي يعاني منها ، وفي هذا الصدد وبالإضافة إلى الإجراءات ذات العلاقة التي تضمنها برنامج الإصلاح الاقتصادي باشرت السلطات النقدية ممثلة بالبنك المركزي اليمني برنامج وإجراءات لإصلاح هذا القطاع بالتعاون والتنسيق مع الحكومة ممثلة بوزارة المالية واستهدفت الإجراءات تطوير هيكلة ورفع كفاءة القطاع المصرفي من خلال العمل على تطوير المؤسسات والأدوات المالية وتحسين دور آليات الوساطة وتعزيز القدرة التنافسية للمصارف وتحسين مناخ الاستثمار بالإضافة إلى الارتقاء بقدرات المصرف المركزي على إدارة السياسة النقدية والتحول إلى الأدوات غير المباشرة والرقابة على المصارف ، والسماح للبنوك الإسلامية بمزاولة العمل المصرفي.

وبالإضافة إلى ما سبق ذكره فقد شملت الإصلاحات التي تم تنفيذها تحرير الفائدة لدى المصارف وتطوير إدارة السياسة النقدية والبدء والتوسع في عمليات إصدار أذون الخزانة بالمزايد العلني وتعزيز المنافسة في القطاع المصرفي وزيادة القواعد الرأسمالية للمصارف .

ومن اجل تحسين كفاءة المؤسسات المالية والمصرفية وتقليل كلفة الوساطة المالية تبرز الحاجة إلى :-

- تحسين وضع سيولة المصارف المتعثرة من خلال إعادة رسملة رؤوس أموالها .
- إعادة هيكلة المصارف العامة من اجل استعادة جدواها كأحد متطلبات عملية الخصخصة .
- ضرورة إعادة النظر في الأطر القانونية بحيث تسمح للمصارف بعمليات الاندماج وخلق كيانات مصرفية قوية تستطيع الصمود أمام المصارف الدولية خاصة وان اجل تطبيق اتفاقية تحرير تجارة الخدمات المالية قد اصبح قريباً جداً .

الخاتمة:

باختصار شديد يمكن القول انه إذا كانت سياسة الإصلاح الاقتصادي في اليمن ترمي إلى تشجيع الاستثمار الخاص فان الأمر يستلزم معالجة شاملة ومتعمقة لجميع المعوقات التي تقف أمام زيادة الاستثمارات الخاصة حتى يستطيع هذا القطاع القيام بدوره التنموي من خلال معالجة المعوقات السابق ذكرها من جهة ، بذل المزيد من الحوافز و التشجيعات التي تشكل عامل جذب مهم للاستثمارات الخاصة سواء كانت محلية أو أجنبية وزيادة مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي .

على الرغم من ان التوجهات الجديدة للسياسة الاقتصادية اليمنية قد أفسحت المجال للقطاع الخاص والاستثمارات الخاصة محلية وأجنبية في المشاركة في النشاط الاقتصادي وزيادة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي ، ألا أن دخول القطاع الخاص في الاستثمار في التنمية كان ولا يزال في حدود متواضعة ربما يرجع ذلك من وجهة نظرنا إلى أسباب متعددة منها أو أهمها تقاعس القطاع الخاص والاستثمارات الخاصة عن المشاركة في الاستثمار في التنمية الناتج عن عدم ثقته في المناخ الاستثماري السائد في اليمن ، بمعنى أخر عدم ثقته في القضاء والعدل والخدمة المدنية والأمن وخوفه من عمليات السطو والمصادرة والدخول في متاهات الفعل ورد الفعل من أطراف مجهولة ، وفرض المشاركة في المشروعات دون أدنى مشاركة في راس المال بحجة توفير الحماية ... الخ .

كل هذه الأمور تجعل القطاع الخاص يفكر في البدء في الاستثمار في أي مجتمع من المجتمعات .

وبناءاً على ما تقدم تطرح الورقة بعض التوصيات :-

١. القطاع الخاص في اليمن قطاع بالغ وراشد وعاقل واحد الأعمدة الرئيسية التي ينبغي أن يقوم عليها الاقتصاد اليمني ، واستثمارات هذا القطاع الكامنة والممكنة ، الحالية والمحتملة هي أحد المتغيرات الحاكمة لتطور الاقتصاد القومي . وعلى صانع القرار الاقتصادي والمجتمع ككل أن يعملوا على زيادة الاعتماد على هذا القطاع ليصل نصيبه في الاستثمارات إلى مستوى مرتفع بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي .

٢. إعطاء أولوية للمشتريات الحكومية من المنتجات المحلية لان استمرار الشراء من المنتجات الأجنبية يعني في النهاية عدم إقبال المستثمر المحلي والأجنبي على الاستثمار في اليمن لان المشتريات في الأساس متجهة إلى السلع ذات المنشأ الأجنبي .

٣. ضرورة استيفاء اليمن – دخولها – شروط عضويتها في المؤسسة متعددة الأطراف لضمان الاستثمار التابعة للبنك الدولي ومؤسسة ضمان الاستثمار العربية والدخول في اتفاقيات لتشجيع وحماية الاستثمار وذلك بعد تحسين خدمات البنية الأساسية وتحسين صورة الإدارة المدنية في عيون المستثمرين.

٤. التزام الحكومة باستكمال سياسات الإصلاح الاقتصادي والاعتماد على آلية السوق والإسراع بإنشاء سوق الأوراق المالية في كل من صنعاء وعدن وإدخال تجربة صناديق الاستثمار المحلية والأجنبية في سوق النقد (المصارف) وخلق الإطار القانوني المناسب لذلك .

٥. إصدار تشريع لتنظيم وتشجيع شركات التأجير التمويلي للمساهمة في التخفيف من حدة مشكلة البطالة التي تصيب الاقتصاد اليمني .

قائمة المراجع

١. د. أمينة زكي شبانة ، المعوقات الحالية لدور القطاع الخاص في مصر ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، العدد الثاني ، جامعة عين شمس ١٩٩٥م . ص٤٤٩.

٢. فيتو تانزي ، دور الدولة المتغير في الاقتصاد في " دور الدولة في البيئة الاقتصادية العربية الجديدة " ، ندوة انعقدت في الكويت ٤-٥ مارس ١٩٩٧م، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي وآخرون ، ص٥٧ .

٣. د. أمينة زكي شبانة ، مرجع سابق ، ص٤٥٢ .

٤. د. سيد النجار (معقب) في دور الدولة في البيئة الاقتصادية العربية الجديدة ، مرجع سابق ، ص٧٥ .

٥. راجع في هذا الموضوع ، د. عبد الكريم عامر ، استراتيجية الإصلاح الاقتصادي في اليمن ، مجلة الثوابت ، العدد الأول ، صنعاء ١٩٩٣م ، ص ١٢١.

٦. وزارة المالية ، نشرة إحصائية مالية ، العدد السابع ، أبريل ٢٠٠٢م ، ص٨ الجمهورية اليمنية .

٧. جامعة الدول العربية وآخرون ، التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، ١٩٩٦م القاهرة ، ص٣٠١ .

٨. عبد الله غالب المخلافي ، دور السياسات النقدية والمالية في الفجوة الادخارية في اليمن ، رسالة دكتوراه ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، ١٩٩٩م ، ص١٥٣ .
٩. وزارة المالية ، نشرة إحصائية مالية ، مرجع سابق ، ص٨ .
١٠. البنك المركزي اليمني ، التطورات النقدية والمصرفية ، المجلد الثاني ، العدد الرابع أبريل ٢٠٠٢م ، ص٢٦ .
١١. د. أمينة زكي شبانة ، مرجع سابق ، ص٤٥٧.
١٢. وزارة المالية ، نشرة إحصائية ، مرجع سابق ، ص ٢٤ .
١٣. د. أمينة زكي شبانة ، المعوقات الحالية ، مرجع سابق ، ص٤٨٥.
١٤. د. علي عبد العزيز سليمان ، حوافز الاستثمار الخاص في مصر ، مصر المعاصرة ، العدد ٤٤٥ ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي ، القاهرة ، ١٩٩٧م ص١١ وما بعدها .
١٥. صندوق النقد العربي ، دور الحكومات ألا نمائي في ظل الانفتاح الاقتصادي، تحرير (د. علي توفيق الصادق) سلسلة بحوث ومناقشات حلقات العمل ، العدد السادس ٢-٥ مايو ، دمشق ٢٠٠٠م ،ص ١٦١-١٧٠ .